

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kepala daerah baik itu Gubernur, Bupati dan Walikota di negara demokrasi dipilih rakyat secara langsung. Indonesia sebagai negara demokrasi Pancasila berdasar Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disingkat UUD 1945) menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota yang masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. UUD 1945 sebelum amandemen, menyatakan bahwa pemilihan dilakukan secara perwakilan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang selanjutnya disingkat DPRD) baik tingkat I maupun II. Hal tersebut mengisyaratkan bahwa pemilihannya masih sangat jauh dari demokratis. Pemilihan umum (yang selanjutnya disingkat Pemilu) di Indonesia pada awalnya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPRD tingkat I maupun II. UUD 1945 setelah amandemen pada tahun 2002, menyatakan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (yang selanjutnya disingkat Pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, dilakukan langsung oleh rakyat, sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam pemilu.

Pilpres sebagai bagian dari pemilihan umum diadakan pertama kali pada Pemilu tahun 2004, yang berlanjut tahun 2009 dan tahun 2014. Pada tahun 2007, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 (yang selanjutnya disingkat UU) tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (yang selanjutnya disingkat Pilkada) juga dimasukkan

sebagai bagian dari pemilihan umum. Pemilu lebih sering merujuk kepada pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden yang diadakan setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum telah dianggap menjadi ukuran demokrasi, karena rakyat dapat berpartisipasi menentukan sikapnya terhadap pemerintahan dan negaranya. Pemilu adalah perwujudan sistem demokrasi, melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen, dan dalam struktur pemerintahan.

Pemilu sebagai perwujudan kedaulatan rakyat di dalam konstitusi negara Indonesia tercermin dari konstitusi yang menyatakan bahwa : (1) “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat (2) UUD 1945); (2) Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia IV, yang berisi: “.....maka disusunlah kemerdekaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat”. Umumnya yang berperan dalam pemilu dan menjadi peserta pemilu adalah partai-partai politik. Partai politik yang menyalurkan aspirasi rakyat dan mengajukan calon-calon untuk dipilih oleh rakyat melalui pemilihan itu.

Berkaitan dengan pemilihan umum, A. Sudiharto Djiwandono (1983:201) mengatakan bahwa :

Pemilihan umum adalah sarana demokrasi yang penting. Ia merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam suatu tata kehidupan kenegaraan. Oleh karena itu pemilihan umum sering kali dijadikan ukuran sejauh mana kadar demokrasi dari suatu negara yang mengaku dirinya sebagai negara demokrasi. Setiap pengamat selalu ingin mengetahui apakah pemilihan umum itu benar-benar dilaksanakan secara bebas dan rahasia, tanpa tekanan dari pihak manapun, dan diorganisir secara baik dan bersih, sehingga hasilnya benar-benar mencerminkan aspirasi yang hidup dalam

masyarakat. Berapa banyak pemilih yang menggunakan haknya juga bisa dijadikan ukuran sejauh mana tingkat kesadaran rakyat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara atau tingkat kesadaran politik warga negara.

Pemilihan kepala daerah serentak dilaksanakan pada hari Rabu 9 Desember 2015. Pilkada serentak pernah diselenggarakan di Indonesia, namun dalam cakupan provinsi, yaitu di Aceh tahun 2006, yang meliputi pemilihan Gubernur dan kepala daerah di 19 Kabupaten/Kota. (Aceh menggelar Pilkada kembali secara langsung pada 15 Februari 2017). Tahun 2010 menyusul provinsi Sumatera Barat yang diselenggarakan di 17 Kabupaten/Kota secara bersamaan. Pilkada serentak yang diselenggarakan secara nasional pada tanggal 9 Desember 2015 dengan tahapan pemilihan dan hari pencoblosan, yang bersamaan untuk 269 pemilihan kepala daerah berlangsung di 32 dari 34 provinsi di Indonesia, yang terdiri dari 9 tingkat provinsi untuk pemilihan Gubernur, 30 kota untuk pemilihan Wali kota dan 224 kabupaten untuk pemilihan Bupati. Kedua provinsi itu kebetulan daerah khusus yakni DKI Jakarta dan Aceh. DKI Jakarta adalah provinsi dengan lima kota administrasi dan satu kabupaten administrasi yaitu Kepulauan Seribu, namun para Wali kota dan Bupati yang merupakan pembantu Gubernur yang tidak dipilih melalui pemilihan langsung tetapi ditetapkan oleh Gubernur. Aceh melangsungkan Pilkada langsung pada tanggal 15 Februari 2017.

Pilkada serentak sepenuhnya, baru akan berlangsung di seluruh Indonesia pada tahun 2027 mendatang. Sebelum itu akan berlangsung Pilkada serentak yang mencakup beberapa daerah saja. Pertama Pilkada 15 Februari 2017 yang melibatkan 99 daerah. Selanjutnya, Pilkada Juni 2018 yang melibatkan 180 daerah. Pilkada serentak tak bisa langsung diselenggarakan untuk seluruh wilayah

Indonesia karena sebelumnya pemilihan berlangsung pada waktu yang berbeda-beda, sehingga akhir masa jabatan para bupati/walikota dan gubernur berbeda-beda pula. Menurut keputusan Mahkamah Konstitusi, masa jabatan tidak boleh dipotong sehingga pengaturan dilakukan bertahap. Adapun bagi kepala daerah yang masa jabatannya berakhir menjelang 2027 nanti, dia akan digantikan pejabat kepala daerah hingga berlangsungnya Pilkada Serentak pada tahun 2027. Selain pilkada, sebelum pemilihan serentak pada 2027 mendatang, akan ada pemilihan legislatif (pileg: DPR, DPRD-I, DPRD-II dan DPD), dan pemilihan presiden pada tahun 2019.

Pilkada serentak adalah sebagai suatu sistem dan sistem itu meliputi bagian-bagian sub sistem. Joko J. Prihatmoko (2005: 201) berpendapat bahwa sub sistem itu meliputi :

- (1) *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai pilkada langsung yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing.
- (2) *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait secara langsung dengan pilkada dan yang merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat legal maupun teknis.
- (3) *Electoral law enforcement* adalah penegakan hukum terhadap aturan-aturan pilkada baik politis, administratif atau secara pidana.

Aturan-aturan Pilkada dengan adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, khususnya (Pasal 60 sampai dengan Pasal 93

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014) berisi masa jabatan, tugas dan wewenang Gubernur dan khusus ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang. Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum kepala daerah. Hal tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Karena didalam sistem presidensial, Pertama, ditandai dengan pemilihan kepala pemerintahan secara langsung oleh rakyat. Kedua, untuk menciptakan pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek antara Kepala Daerah dan DPRD (Ramlan Surbakti 2005: v).

Pilkada langsung di Indonesia yang dimulai Juni 2005 merupakan kemajuan demokrasi yang sangat cepat dan maju, karena sebelumnya pemilihan umum melalui perwakilan. Hal tersebut dapat diartikan secara positif maupun negatif. Dalam pengertian positif, pilkada langsung sebagai sarana demokrasi memberikan kesempatan langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah secara langsung dan demokratis, melalui mekanisme pemungutan suara yang akan menentukan jalannya pemerintahan dengan memilih pemimpin yang dikehendaki mayoritas rakyat secara bebas dan rahasia. Sedangkan dalam pengertian negatif (penafsiran sepihak atas manfaat dan proses pilkada), menurut Amirudin dan Zaini Bisri (2006 : 1) proses ini dianggap sebagai “Pesta demokrasi rakyat” . Untuk itu dapat

diartikan rakyat berhak untuk dan mau berbuat apa saja, termasuk tindakan anarkhis, penafsiran sebagai kesempatan bagi-bagi uang. Rakyat menilai calon kepala daerah / kandidat menyediakan uang atau anggaran yang cukup besar untuk memenangkan pertandingan atau kompetisi tersebut.

Pilkada serentak yang diamanatkan oleh Perppu Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015. Penyelenggaraan Pilkada serentak diterapkan karena dipandang lebih efisien dari segi penyelenggaraan dan dimaksudkan agar stabilitas sosial, politik dan penyelenggaraan pemerintahan tidak terlalu sering terganggu suhu politik Pilkada yang terus menerus. Dampak dari segi keamanan gejolak dan konflik sosial tidak terjadi. Waktu pelaksanaan pemungutan suara dapat dilakukan sesuai dengan jadwal, meskipun ada lima daerah yang tertunda. (Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Fakfak, Kota Pematangsiantar, Kabupaten Simalungun dan Kota Manado). Penundaan dikarenakan persoalan hukum sengketa dalam proses pencalonan yang belum ada putusan akhir, sedangkan pemungutan suara harus dilakukan sesuai jadwal. Penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara Pilkada sebagaimana diatur pasal 153 dan pasal 154 Undang-Undang Pilkada harus melalui upaya administratif di Bawaslu Provinsi dan / atau Panwaslu Kabupaten / Kota sebelum diajukan ke PTUN.

Pilkada merupakan proses panjang yang terdiri atas tahapan-tahapan yang antara satu dengan yang lainnya saling terkait, mulai dari penentuan agenda dan jadwal, hingga penetapan hasil dan calon terpilih dari kepala daerah. Setiap

tahapan diberikan aturan mana yang diperbolehkan dan dilarang ketika menjalankan Pilkada serentak. Seringkali praktik illegal, seperti *money politic* sering terjadi dan dilakukan dan mudah dijumpai. *Money politic* dalam Bahasa Indonesia adalah suap, arti suap dalam buku Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah uang sogok. Pakar hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Yusril Ihza Mahendra, berpendapat definisi *money politic*, yakni mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi (Indra Ismawan, 1999 : 4). *Money politic* diartikan sebagai upaya untuk mempengaruhi perilaku orang dengan menggunakan imbalan tertentu. *Money politic* dapat diartikan sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan.

Money Politic adalah salah satu tindakan penyuapan berupa uang atau barang yang ditukar dengan posisi atau jabatan yang bertujuan untuk memperoleh suara dari para pemilih yaitu masyarakat yang mengikuti Pemilu , agar dapat terpilih dan menduduki posisi jabatan yang diinginkan. *Money politic* dapat dilakukan oleh individu atau kelompok baik partai atau independent dengan memiliki berbagai maksud dan tujuan, dilakukan dengan sadar dan terencana dengan baik. Konsep *money politic* adalah upaya mempengaruhi perilaku pemilih agar memilih calon tertentu dengan imbalan materi (biasanya berupa uang atau barang). Juga upaya mempengaruhi penyelenggara Pilkada dengan imbalan tertentu untuk mencuri atau menggelembungkan suara, termasuk membeli suara dari peserta atau calon tertentu. Pengertian *money politic* adalah suatu bentuk pemberian atau janji menyuap seseorang baik supaya orang itu tidak menjalankan haknya untuk memilih maupun supaya ia menjalankan haknya dengan cara

tertentu pada saat pemilihan umum. Pembelian bisa dilakukan menggunakan uang atau barang, dan perilaku ini bentuk pelanggaran kampanye.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tidak mengatur dengan jelas dan tegas pemberian sanksi pidana bagi para pelaku politik uang (*money politic*) melainkan sanksinya di diskualifikasi kepesertaan baik partai politik maupun calon Kepala Daerah. Hal ini hanya bisa disiasati dengan adanya Peraturan KPU dengan menambahkan aturan tentang sanksi pidana bagi pelaku *money politic*. Sehingga akhirnya dapat memberikan efek jera dan dapat memilih calon pemimpin yang berkualitas, jujur dan bertanggungjawab demi kesejahteraan masyarakat pada umumnya. Sebenarnya Pasal 149 didalam KUH Pidana mengatur :

- (1) Barangsiapa pada waktu diadakan pemilihan berdasarkan aturan-aturan umum, dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, menyuap seseorang supaya tidak memakai hak pilihnya atau supaya memakai hak itu menurut cara yang tertentu, diancam dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.
- (2) Pidana yang sama diterapkan kepada pemilih, yang dengan menerima pemberian atau janji, mau disuap.

Pasal 149 di dalam KUH Pidana mengatur untuk menjerat pelaku politik transaksional. Pasal 149 KUH Pidana mengancam pihak – pihak yang memberi atau menjanjikan sesuatu atau menyuap pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan. Pasal ini juga

mengancam para penerima suap dengan sanksi pidana yang sama. Sehingga diharapkan pada akhirnya akan memberikan pendidikan politik ke masyarakat tentang demokrasi. *Money politic* memang tidak bisa dilepaskan dari mahalanya biaya politik.

Money Politic bisa mempengaruhi partisipasi politik dalam pelaksanaan demokrasi di Indonesia. Kompas pada tanggal 02-Maret- 2016,memberi informasi bahwa mantan Bupati Karawang Dadang S. Mochtar yang sekarang menjadi anggota Komisi II DPR mengatakan : “Tidak ada pemilihan di Indonesia yang tidak ada politik uang” Bahkan biaya politik yang harus dikeluarkan untuk ikut Pilkada di Pulau Jawa mencapai kurang lebih mendekati angka Rp. 100.000.000.000,00,- (seratus miliar). Pelaksanaan demokrasi di Indonesia diharapkan untuk menuju ke terciptanya pemerintahan yang baik dan pemerintah yang baik.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah biaya politik yang mahal itulah mengakibatkan korupsi kebijakan dengan izin-izin yang diobral untuk membayar biaya politik, sehingga di akhir masa jabatan, Kepala Daerah harus menginap di hotel prodeo alias tersandung kasus korupsi dan masuk penjara. Perlu adanya langkah bersama untuk meredam dan menghilangkan *money politic*, salah satu jalan adalah merevisi Undang-Undang Pilkada saat ini. Sehingga pelaksanaan Pilkada serentak 15 Februari 2017 dengan pemilihan 101 Kepala Daerah yaitu perinciannya tujuh Gubernur termasuk DKI Jakarta, 76 Bupati dan 18 Walikota semakin lebih baik dan berkualitas dibandingkan Pilkada serentak 9 Desember 2015. Termasuk yang harus dicermati bersama yaitu putusan Mahkamah

Konstitusi terkait calon Kepala Daerah yang terlibat sebagai mantan narapidana dan dinasti politik seharusnya didiskualifikasi meskipun mereka mempunyai hak politik. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakan hukum.

Kebijakan yang mengatur pelanggaran tentang *money politic* disatu sisi dilarang dalam peraturan perundang-undangan khususnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang pemilihan kepala daerah serentak, tetapi disisi lain masih terjadi di masyarakat sampai saat ini. Hakekat demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam demokrasi, partisipasi masyarakat merupakan salah satu elemen penting disamping adanya kompetisi maupun kebebasan politik dan sipil. Dalam setiap pelaksanaan pemilu partisipasi pemilih senantiasa menjadi hal yang menarik untuk dikaji. Bagi jajaran penyelenggara pemilu tinggi rendahnya partisipasi pemilih bisa menjadi salah satu parameter keberhasilan pelaksanaan tahapan Pilkada. Sedangkan bagi peserta pemilu dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana tingkat keterwakilannya.

Pilkada Kota Yogyakarta terdapat dua pasangan calon kepala daerah yang bersaing. Keduanya adalah calon petahana yang sebelumnya menjadi pasangan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta. Imam Priyono-Achmad Fadli menjadi pasangan nomor urut satu dan Haryadi Suyuti-Heroe Poerwadi menjadi pasangan calon kepala daerah nomor urut dua. Pilkada Kota Yogyakarta sangat menarik untuk diteliti, karena berbeda dari pilkada daerah lain di Yogyakarta seperti di Kabupaten Sleman, Bantul, Gunungkidul dan Kulonprogo dilihat dari tingkat partisipasinya. Pilkada Walikota Yogyakarta pada tanggal 15 Februari 2017,

tingkat partisipasi mencapai 78 persen. Upaya yang dilakukan KPU Kota Yogyakarta untuk menarik minat masyarakat agar aktif berpartisipasi memberikan hak suaranya pada pilkada di antaranya dilakukan dengan sosialisasi ke pemilih. Kegiatan yang sudah dilakukan di antaranya adalah sosialisasi di sekolah untuk pemilih pemula atau kegiatan langsung di masyarakat sambil gotong royong membersihkan lingkungan. Selain sosialisasi, aspek administrasi data pemilih juga memiliki peran penting untuk memastikan bahwa pemilih yang terdata adalah benar warga Kota Yogyakarta yang memiliki hak suara.

Panitia Pengawas (Panwas) Kota Yogyakarta juga telah memetakan sejumlah tempat pemungutan suara (TPS) yang rawan dalam pemilihan Walikota dan Wakil Walikota (Pilwalkot) Yogyakarta 15 Februari 2017. Salah satu kerawanan adalah adanya *money politic*. Dalam catatan Panwas Kota Yogyakarta ada 66 TPS yang rawan *money politic* yang tersebar di Kecamatan Tegalsrejo 5 TPS, Gondokusuman 5 TPS, Danurejan 8 TPS, Gedongtengen 6 TPS, Wirobrajan 11 TPS, Mantriweron 11 TPS, Kraton 10 TPS, Umbulharjo 8 TPS, dan Pakualaman dan Mergangsan masing-masing satu TPS. Kerawanan ini berdasarkan hasil pileg lalu (tahun 2014) dan pencermatan jelang Pilkada Kota Yogyakarta. Hal inilah yang menjadi latar belakang dirumuskannya judul “Kebijakan hukum untuk mengatasi *money politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di kota Yogyakarta”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah, maka dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut.

1. Bagaimanakah kebijakan hukum untuk mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta?
2. Apa kendala-kendala kebijakan hukum untuk mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta ?
3. Bagaimana upaya untuk mengatasi kendala-kendala dalam pembuatan kebijakan hukum guna mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah, untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis kebijakan hukum untuk mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta.
2. Mengetahui dan menganalisis kendala-kendala kebijakan hukum dalam mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta.
3. Mengetahui dan menganalisis upaya untuk mengatasi kendala-kendala pembuatan kebijakan hukum guna mengatasi *Money Politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak di Kota Yogyakarta.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini secara umum diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu , manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis .

1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis diharapkan Penelitian hukum ini dapat bermanfaat untuk perkembangan dan kemajuan pengetahuan ilmu hukum secara komprehensif terutama ilmu hukum bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk beberapa lembaga :

- a. Bermanfaat bagi Pemerintah baik pusat maupun daerah dalam merumuskan kebijakan tentang pemilu/pemilukada, KPU/KPUD : untuk merumuskan kebijakan manajemen pemilu di masa mendatang dan terwujudnya pemilu yang bebas dari *money politic*, Bawaslu/Panwas, Alat-alat penegak hukum (Polisi, Jaksa, Hakim, Pengacara/Advokat) dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak serta permasalahan *money politic* di dalamnya.
- b. Bermanfaat bagi masyarakat, memberikan sumbangan berupa informasi dan pemahaman kepada masyarakat mengenai perilaku masyarakat dan calon kepala daerah dalam hal *money politic* dan dapat berperan serta dalam preventifnya.
- c. Bermanfaat untuk menambah pengetahuan penulis terhadap *money politic* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai “Kebijakan Hukum Untuk Mengatasi *Money Politic* di Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Di Kota Yogyakarta”, merupakan hasil karya penulis bukan merupakan karya orang lain atau plagiasi. Ada beberapa tesis yang berkaitan dengan *money politics* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak, yaitu ;

1. Ida Ayu Putu Sri Widayani (dan Team Peneliti dari Universitas Ngurah Rai Denpasar, Bali), Tahun 2015, menulis penelitian dengan judul Analisis Dugaan *Money politics* Terhadap Partisipasi Pemilih. Rumusan Masalahnya adalah Bagaimanakah proses terjadinya *money politics* dalam pemilu 2014 di Kabupaten Gianyar, dan Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya *money politics* dan kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam pemilu 2014 di Kabupaten Gianyar. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui dan menganalisis proses terjadinya *money politics* dan untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya *money politics* dan kaitannya dengan partisipasi masyarakat. Hasil penelitiannya adalah

- 1) Dugaan adanya *money politics* berdasarkan pernyataan informan dapat disimpulkan memang benar ada. Dengan proses dilakukan secara langsung oleh calon dan dilakukan oleh perpanjangan tangan calon yaitu melalui tim sukses serta melalui calo suara.
- 2) Faktor penyebab terjadinya *money politics* adalah a) adanya motivasi akan kebutuhan penghargaan dan aktualisasi diri dari para calon, b) adanya motivasi akan kebutuhan fisiologis dari para tim sukses dan

para calo suara. c) Adanya partisipasi pemilih dalam pemilu tahun 2014 bukan didasarkan atas *money politics* akan tetapi karena adanya motivasi akan kebutuhan rasa aman dan kebutuhan sosial dari masyarakat pemilih.

2. Teguh Nirmala Yekti, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Program Magister Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, NPM 0906497185, Tahun 2013, menulis tesis dengan judul Politik Hukum Pengisian Jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi Berdasarkan Ketentuan Pasal 18 Ayat (4) NKRI Tahun 1945. Rumusan masalahnya adalah Bagaimanakah pengaturan mekanisme pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, Apakah pelaksanaan politik hukum negara atas ketentuan pengisian jabatan Gubernur telah sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945, bagaimanakah konsep ideal mekanisme pengisian jabatan Gubernur di masa mendatang. Tujuan Penelitian adalah tujuan teoritis dan praktis. Tujuan teoritis adalah untuk mengetahui pengaturan mekanisme pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi menurut UU No.32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, untuk mengetahui keselarasan dan kesesuaian pelaksanaan politik hukum negara dengan ketentuan pasal 18 Ayat (4) UUD NKRI 1945, untuk mengetahui konsep ideal mekanisme pengisian jabatan Gubernur di masa mendatang. Tujuan praktis memberikan sumbangan pemikiran bagi yang berminat dalam studi hukum tata negara, dan memberikan

masukannya pemikiran bagi pihak yang berwenang dalam lembaga pemerintahan maupun lembaga negara.

Hasil penelitiannya adalah :

- 1) Pengaturan mekanisme pengisian jabatan Gubernur sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008 tentang pemerintahan daerah, dipilih secara langsung oleh rakyat.
- 2) Politik hukum negara atas ketentuan pengisian jabatan Gubernur telah sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (4) UUD NKRI 1945, UU No. 12 Tahun 2008 tentang perubahan UU No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang dibentuk Presiden dan DPR menjadi dasar hukum putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007 diperbolehkannya calon perseorangan untuk ikut dalam pemilihan kepala daerah langsung dengan persyaratan khusus.
3. Zaqiu Rahman, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Program Magister Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, NPM 0806478506, Tahun 2011 menulis tesis dengan judul Analisis Yuridis Pengaturan Tentang Pengisian Jabatan Kepala Daerah Melalui Pemilihan Langsung Menurut Hukum Positif Indonesia. Rumusan masalahnya adalah bagaimana pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH menurut UU No. 32 Tahun 2004 jo. UU No. 12 Tahun 2008, dan apakah pengaturan mengenai mekanisme pengisian jabatan KDH sebagaimana diatur di dalam UU No. 32 Tahun 2004 jo.

UU No. 12 Tahun 2008 telah sinkron dengan UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 18 ayat (4).

Tujuan penelitian ini adalah berupa tujuan teoretis dan tujuan praktis. Tujuan teoretis penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji faktor terjadinya kasus *money politics* di masyarakat dalam pemilihan kepala daerah serentak, serta bagaimana mekanisme rekrutmen dalam pengisian jabatan KDH di masa yang akan datang. Sedangkan tujuan praktisnya adalah memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara, khususnya terhadap permasalahan yang terkait dengan urgensi pemilihan KDH secara langsung dan memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkompeten didalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pemilihan KDH.

Hasil penelitiannya adalah sebaiknya mekanisme pengisian jabatan KDH di masa datang dilakukan melalui pemilihan KDH secara langsung, karena, *pertama*; sesuai dengan tuntutan ruh reformasi yang menghendaki dikembalikannya kedaulatan rakyat, yang pada saat Orde Lama dan Orde Baru telah sering kali diselewengkan oleh pihak penguasa untuk memperpanjang kekusaannya, hal ini juga sinkron dengan ketentuan Pasal 6A ayat (1) dan (2), Pasal 18 ayat (3), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 22 C ayat (1), Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta prinsip pemerintahan presidensial, *kedua*; mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, *ketiga*; legitimasi yang sama antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, *keempat*; kedudukan yang sejajar antara KDH dan Wakil KDH dengan DPRD, dan *kelima*; mencegah atau

meminimalisir terjadinya politik uang. Di dalam implementasinya, penyelenggaraan pemilu-kada menemui beberapa kendala, untuk itu dalam pelaksanaannya perlu dilakukan perbaikan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

4. Letak perbedaan ketiga tesis tersebut dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah Ida Ayu Putu Sri Widayani, menekankan pada permasalahan Proses terjadinya *money politic* dan faktor-faktor yang mempengaruhinya, serta Partisipasi Pemilih dalam Pemilu. Teguh Nirmala Yekti, menekankan pada permasalahan mekanisme pengisian jabatan Gubernur sebagai kepala pemerintah daerah provinsi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah, yang dipilih rakyat secara langsung, Politik hukum pengisian jabatan Gubernur dan Zaqiu Rahman, menekankan pada permasalahan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sesuai pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Penulis menekankan pada Kebijakan Hukum Untuk Mengatasi *Money Politic* di Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak.

F. Batasan Konsep

1. Kebijakan Hukum

Kebijakan dapat diartikan kepandaian; kemahiran. Al Wisnubroto (1999 : 10) mengartikan "*policy*" sebagai prinsip-prinsip umum yang berfungsi untuk mengarahkan pemerintah (dalam arti luas

termasuk pula aparat penegak hukum) dalam mengelola, mengatur atau menyelesaikan urusan urusan publik, masalah-masalah masyarakat atau bidang-bidang penyusunan peraturan perundang-undangan dan pengaplikasian hukum/peraturan, dengan suatu tujuan yang mengarah pada upaya mewujudkan kesejahteraan atau kemakmuran masyarakat/warga negara. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah Menteri, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Moh. Mahfud MD berpendapat bahwa, politik hukum adalah “*Legal Policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan perbuatan hukum baru maupun dengan pergantian hukum lama,dalam rangka mencapai tujuan negara.Politik hukum merupakan pilihan tentang hukum – hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum – hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945.

2. *Money Politic*

Money politic menurut pakar hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Yusril Ihza Mahendra, , yakni mempengaruhi massa pemilu dengan imbalan materi (Indra Ismawan, 1999 : 4). Ada yang mengartikan *money politic* sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan.*Money Politic* adalah salah satu tindakan

penyuapan berupa uang atau barang yang ditukar dengan posisi atau jabatan yang bertujuan untuk memperoleh suara dari para pemilih yaitu masyarakat yang mengikuti Pemilu , agar dapat terpilih dan menduduki posisi jabatan yang diinginkan.

3. Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Pemilihan kepala daerah serentak dapat diartikan proses pemilihan kepala daerah (baik tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota) dalam lingkup wilayah atau kawasan tertentu yang dilakukan secara serentak/ dalam waktu yang bersamaan.

Pilkada Serentak 2017 dilaksanakan Rabu 15 Februari 2017 di 101 daerah, 7 provinsi, 18 kota dan 76 kabupaten. Komisi Pemilihan Umum (KPU) menetapkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak gelombang kedua pada 15 Februari 2017. Pilkada diikuti 101 daerah dari tingkat provinsi, kabupaten, dan kota. Ketujuh provinsi tersebut yaitu Aceh, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat.